



Defensoría del Pueblo

CARGO



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 18 ENE. 2019

Oficio N° 017 -2019/DP

Señor
ALBERTO OLIVA CORRALES
Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n
Lima.-



De mi especial consideración:



Me dirijo a usted para saludarlo y, a la vez, remitirle nuestras consideraciones respecto del dictamen recaído sobre los Proyectos de Ley 3745/2018-PE, 3772/2018-DP, 3774/2018-CR y 3786/2018-CR, que propone la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, aprobado el día de hoy en la Comisión que preside.

1.- Sobre la independencia y funciones de la Comisión Especial

Es incuestionable que, aun cuando la Constitución no lo indique expresamente, la Junta Nacional de Justicia debe ser un órgano autónomo; solo así se permitirá que el desarrollo de sus funciones -elegir, evaluar, controlar y sancionar a los jueces y fiscales- se encuentre libre de toda injerencia.

Admitir ello, nos exige, por las mismas razones, reconocerle autonomía a la Comisión Especial encargada de elegir a los integrantes la Junta Nacional de Justicia.

Si se considera que la elección de los jueces y fiscales es una tarea importante para el sistema de justicia, con mayor razón lo es la selección de quienes se encargarán de dicha labor.

En consecuencia, es necesario que el desarrollo legislativo que se brinde a la Comisión Especial respete su autonomía y tome en cuenta la real dimensión de la tarea que la Constitución ha asignado a este órgano.

La Comisión Especial no es un apéndice de la Junta Nacional de Justicia, ni una simple oficina de admisión; se trata de la institución que nuestra Norma Fundamental ha designado para resguardar la idoneidad de quienes integren la Junta.

Además, debemos revisar las lecciones aprendidas de la labor desempeñada por el Consejo Nacional de la Magistratura, de modo que se evite incurrir en sus errores. Un punto crítico para no repetir las falencias del modelo anterior, es que existan mecanismos efectivos para controlar la actuación de la Junta.

No basta tener filtros para garantizar la solvencia e idoneidad moral de quienes van a integrar la Junta Nacional de Justicia, sino debe supervisarse que dichas características se mantenga durante el ejercicio de sus funciones. Por tanto, es esencial contar un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.





Defensoría del Pueblo

En este punto, es importante que se haga una evaluación de la actuación de la Junta Nacional de Justicia y del informe anual sobre su gestión. Esta tarea de supervisión debería estar a cargo del Congreso de la República y contar con la colaboración de la Comisión Especial, la cual podría señalar aspectos que ameriten su atención.

En el dictamen aprobado no se regula los alcances de la obligación de brindar un informe anual al Congreso sobre los avances y logros alcanzados por la Junta. El citado informe es importante porque permitiría contar con un balance e indicadores sobre las actividades que realiza dicha institución, entre los cuales pueden incluirse la cantidad de procedimientos de evaluación, el número de procedimientos disciplinarios resueltos, un mapa del riesgo de la justicia, entre otros criterios.

En ese sentido, la Junta podrá presentar en dicho informe las metas alcanzadas en cada año de su funcionamiento, los cuales servirían como indicadores de éxito en su gestión

Reiteramos que esta es una oportunidad para que desde un órgano como la Junta se emitan informes que rindan cuentas a los ciudadanos, especialmente si esta rendición de cuentas es sobre la justicia, que es un derecho y un servicio público; y que a partir de ello, el resto de entidades involucradas con el Sistema de Justicia emitan sus respectivos reportes anuales sobre sus avances y logros en la reforma de sus sectores en materia de justicia.

2.- Modelo de justicia y perfil de magistrado

El dictamen aprobado no define cuál es el modelo de impartición de justicia que necesita nuestro país, ni el perfil de magistrado que requiere dicho modelo.

Como venimos señalando reiteradamente, en los últimos 25 años la justicia en nuestro país ha ido evolucionando de modo que la jurisprudencia cada vez toma mayor protagonismo. Es innegable hoy la importancia de la jurisprudencia emitida por organismos supranacionales, los precedentes del Tribunal Constitucional; así como, los plenos casatorios que emite la Corte Suprema de la República en diversas materias.

Esta evolución favorece la predictibilidad de las decisiones judiciales, estrechamente vinculada con la promoción de la seguridad jurídica. Además, responde a una exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales, el fomento de la igualdad en la impartición de justicia, y la disminución en la emisión de decisiones contradictorias o discordantes frente a situaciones similares.

No obstante, el Dictamen, a nuestro juicio, aún no le otorga la relevancia suficiente a la jurisprudencia vinculante al momento de regular el acceso a la carrera judicial o la evaluación y ratificación de los magistrados.

Asimismo, para lograr una verdadera reforma de la justicia es importante delimitar el perfil de magistrado que requiere nuestro país. La propia Constitución hace referencia implícita a un perfil del magistrado al señalar en su artículo 146, inciso 3, que la permanencia de los jueces en el servicio está supeditada a que "observen



Defensoría del Pueblo

conducta e idoneidad propias de su función"; idoneidad que hace referencia a la existencia de un ideal del funcionario que imparte justicia.

Por ello, el juez debe ser consciente de su interdependencia con las relaciones sociales, económicas y políticas y el rol que cumple como motor del cambio social. Otro elemento importante es su compromiso con los valores constitucionales, respeto por los derechos fundamentales, independencia en su actuación, entre otros factores.

De ahí que, el desarrollo legislativo de las funciones de selección, evaluación, ratificación y control disciplinario que la Constitución atribuye a la Junta debe encontrarse alineado con el perfil de juez o fiscal previsto en sus respectivas leyes de carrera, añadiendo a ello el conocimiento y aplicación de la jurisprudencia vinculante.

3.- Control de la magistratura

Uno de los puntos centrales de una reforma de la justicia es el diseño del sistema de control disciplinario de jueces y fiscales, a partir de la reforma constitucional aprobada el 9 de diciembre de 2018 y, en específico, del artículo 154, inciso 3, de la Constitución, el cual desarrolla las atribuciones de la JNJ en materia de control.

Esta disposición constitucional establece que la JNJ tiene la facultad de investigar de oficio y destituir a los jueces y fiscales de todas las instancias; así como, aplicar las sanciones de amonestación o suspensión a los magistrados supremos hasta por ciento veinte (120) días. A ello se añade la función que tenía del Consejo Nacional de la Magistratura de destituir a los magistrados de todas instancias a solicitud de la Corte Suprema.

La reforma constitucional ha diseñado un nuevo modelo de control disciplinario para jueces y fiscales, a partir de la posibilidad que se le otorga a la Junta de aplicar de oficio las sanciones de amonestación, suspensión y destitución, es decir, la Junta podría investigar, procesar y, de corresponder, aplicar las sanciones antes mencionadas, sin la intervención de otra autoridad (Poder Judicial o Ministerio Público).

No obstante ello, la norma constitucional también prevé la posibilidad de que el Poder Judicial y el Ministerio Público sean parte del control disciplinario, en la medida que establece que la Corte Suprema y la Junta de Fiscales Supremos propongan la aplicación de la sanción de destitución a jueces y fiscales. Asimismo, cabe mencionar que la norma constitucional no señala nada sobre la aplicación de las sanciones menores a los jueces hasta el nivel superior, con lo cual podría entenderse que esta tarea recaería sobre un órgano distinto de la JNJ.

De ahí que resulte muy preocupante que el dictamen aprobado por la Comisión de Justicia no desarrolle suficientemente el modelo control. Esta ausencia puede llevar al fracaso de la reforma constitucional aprobada por la ciudadanía y convertir a la Junta Nacional de Justicia en nuevo Consejo Nacional de la Magistratura.





Defensoría del Pueblo

Sin las funciones de control claramente desarrolladas, es posible que casos de corrupción como los develados al interior del Consejo Nacional de la Magistratura puedan repetirse.

4.- Nombramiento de magistrados y el rol de la AMAG

El nombramiento de jueces y fiscales, acordes con el modelo de justicia y el perfil que necesita nuestro país, requiere el trabajo estrecho de la Academia de la Magistratura. Sin embargo, el dictamen aprobado por la Comisión de Justicia no ha previsto ello de manera suficiente.

Los miembros de la Comisión Especial han considerado que es necesario contar con una Escuela Nacional de Jueces y Fiscales, adscrita a la Academia de la Magistratura, que brinde una formación exclusiva a los aspirantes a jueces y fiscales. La formación no estará basada en cursos cortos, sino de jornada completa, a la cual únicamente accedan aquellos seleccionados mediante concurso, de modo tal que se logre moldear el perfil de juez y fiscal, que los prepare no solo para la toma de decisiones, sino para el manejo del despacho judicial o fiscal.

Debe tenerse en cuenta que la labor del juez, así como la del fiscal, precisa que quien asuma tales funciones cuente con calidades como la prudencia, conocimiento especializado del Derecho, sentido de justicia, una sólida estructura mental que le otorga firmeza y apego a la verdad en cada una de sus decisiones. Debe ser, pues, una persona con aptitudes muy especiales para el ejercicio de la función.

Dado que la Constitución ha establecido la participación de la Academia de la Magistratura en la evaluación parcial de los jueces y fiscales, resulta necesario que ley orgánica a aprobarse desarrolle la forma en que esta participación se despliegue. Debido a que hay varias posiciones sobre el particular, planteamos que exista un amplio debate al respecto.

5.- Necesidad de regular la Comisión Especial mediante una ley orgánica propia

El dictamen aprobado insiste en regular las funciones y atribuciones de la Comisión Especial dentro de la ley orgánica de la Junta Nacional de Justicia. Consideramos que ello contradice el espíritu de la reforma constitucional aprobada vía referéndum que determina que ambos órganos sean autónomos e independientes entre sí, con funciones constitucionales exclusivas y diferenciadas.

La necesidad de regular la estructura y funcionamiento de la Comisión Especial mediante una ley orgánica atiende a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución y el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional (TC) sobre el particular.

Además, es necesario que la ley orgánica específica para la Comisión Especial sea aprobada antes que la correspondiente a la Junta, pues de regularse ambas instituciones de forma conjunta dificultaría en extremo cumplir con el plazo exigido por la Constitución para llevar a cabo el proceso de selección (90 días).



Defensoría del Pueblo

Es necesario contar con días adicionales antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Junta de modo que se permita a la Comisión Especial emprender importantes actividades como:

- Convocar la elección de los representantes de las universidades;
- Instalar oficialmente la Comisión Especial.
- Elaborar el reglamento de la Comisión Especial;
- Diseñar el proceso de selección
- Seleccionar al Secretario Técnico y al equipo de profesionales.
- Implementar la Secretaría Técnica.
- Elaborar el reglamento del proceso de selección; y,
- Iniciar las gestiones presupuestales.

En línea con lo que venimos señalando, elegir al Secretario Técnico de la Comisión Especial mediante un concurso público de méritos ocasionará que se dilate aún más la selección de los integrantes de la Junta Nacional de Justicia.

Por lo aquí expuesto, y atendiendo a la importancia de las funciones específicas y delimitadas de la Comisión Especial, corresponde emitir una ley orgánica propia para este órgano.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para expresarle las muestras de especial consideración.

Atentamente,

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

Adj. Anexo 1: Tiempo que demandaría inicio de actividades de Secretaría Técnica de la Comisión Especial (según dictamen de Comisión de Justicia).

CC. Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

**TIEMPO QUE DEMANDARÍA INICIO DE ACTIVIDADES DE SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISION ESPECIAL
(SEGÚN DICTAMEN DE COMISION DE JUSTICIA)**

- | | | |
|---|-------|-------|
| 1. Publicación de la Ley sobre C.E. | | |
| 2. Convocatoria a C.E.: | 1 d. | |
| 3. Elección de rectores: | 10 d. | |
| 4. Elaboración de bases de concurso público para selección de Secretario Técnico: | 10 d. | |
| 5. Publicación en diario oficial y otros: | 2 d. | |
| 6. Concurso público para selección de Secretario Técnico: (convocatoria, verificación de requisitos, pruebas de selección, entrevista personal, resultados finales, impugnación, designación) | | 30 d. |
| 7. Inicio de actividades de Secretaría Técnica a los 53 días hábiles posteriores a la publicación de la Ley CE [o JNUJ]. | | |
- Habrán transcurrido casi 3 meses antes que el Secretario Técnico pueda iniciar sus funciones**
- | | |
|---|-------|
| 8. Elaboración de bases de concurso público para selección de integrantes de Secretaría Técnica: | 10 d. |
| 9. Concurso público para selección de integrantes de la Secretaría Técnica: (convocatoria, verificación de requisitos, pruebas de selección, entrevista personal, resultados finales, impugnación, designación) | 30 d |
- Habrán transcurrido casi 5 meses antes que la Secretaría Técnica pueda iniciar sus funciones**

